



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



ESTRICTAMENTE CONFIDENCIAL
CEPAL/MEX/76/13
Septiembre de 1976

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

CONSIDERACIONES ACERCA DEL PROYECTO DE TRATADO DE LA
COMUNIDAD ECONOMICA Y SOCIAL CENTROAMERICANA



INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	v
I. Comentarios generales	1
1. Introducción	1
2. La viabilidad política del proyecto de tratado	2
a) Los objetivos	3
b) La distribución de tareas entre gobiernos e instituciones regionales	6
c) El rol del sector público en la integración	8
d) Recapitulación	9
3. La capacidad de respuesta del proyecto de tratado a la crisis que tiene planteada la integración	11
a) La carencia de una política de desarrollo integrado	11
b) La participación desigual de algunos países en los beneficios derivados del proceso	14
c) La rigidez de los instrumentos de la integración	15
d) La escasa participación de distintos estratos de la población en el proceso del desarrollo integrado	16
4. La capacidad de respuesta del proyecto de tratado a las aspiraciones particulares de algunos países en la integración	19
5. El tipo de instrumento jurídico que se desea	20
6. El grado de congruencia del proyecto de tratado	21
II. Comentarios específicos	25
1. Introducción	26
2. Objetivos y organización de la Comunidad	26
a) Creación, objetivos y ámbito de acción	26
b) Aspectos institucionales	28
i) Comentarios generales	28
ii) El Consejo	28
iii) La Comisión	31
iv) El tribunal	36
v) Los demás órganos, organismos e instituciones	37

	<u>Página</u>
3. Mercado común	39
a) Perfeccionamiento del mercado común, unión aduanera y unión monetaria	39
b) Movilidad de factores	44
4. Políticas sectoriales	46
III. Consideraciones finales	49

PRESENTACION

En marzo de 1976 ocurrió un hecho de singular importancia para la integración económica de Centroamérica: el Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano (CAN), después de dos años de fecundas labores, presentó a la consideración de los gobiernos un proyecto de tratado para establecer una Comunidad Económica y Social en la región.

La elaboración de este proyecto anuncia una nueva etapa en el camino hacia la reestructuración del proceso de la integración. El CAN, concebido como un "mecanismo de estudio" por la Reunión de Ministros de Economía, de Hacienda y de Presidentes de Bancos Centrales que lo estableció,^{1/} ha concluido un trabajo de innegable valor. La simple existencia del Comité permitió mantener abierto un diálogo entre los países mientras se lograban avances en la solución de otros problemas de carácter político que la integración tiene planteados, y la elaboración del documento producido facilitó el intercambio de puntos de vista, permitió acumular nuevas experiencias, y condujo al establecimiento de las bases sobre las cuales se inicia la próxima etapa de la integración: la negociación del esquema reestructurado.

La Subsele de la CEPAL en México, vinculada al proceso de integración centroamericana desde sus inicios, y con elevado interés en las soluciones que los gobiernos puedan ir encontrando para mejorar la situación de los países en desarrollo, analiza en esta nota la propuesta del CAN y presenta

1/ Véase el punto sexto del Acta de la Primera Reunión sobre el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano celebrada en Guatemala el 1 y 2 de diciembre de 1972. Posteriormente, los Jefes de Estado de los países centroamericanos ampliaron dicho mandato, constituyendo al CAN en lo que este mismo interpretó como un foro "pre-negociador". (Véase, Informe del CAN a los señores Presidentes de las Repúblicas Centroamericanas del 23 de marzo, 1976, p.1).

algunas consideraciones al respecto, que de ninguna manera implican conclusiones definitivas, ni mucho menos prejuzgan aspectos que no son de su incumbencia. Se pretende en estas líneas identificar exclusivamente los principales temas del tratado en función de los objetivos que los propios gobiernos persiguen; contribuir a ordenar su discusión; aclarar algunos conceptos que podrían dar origen a cierta confusión, y todo ello con el propósito de contribuir a que se encuentre la mejor forma de adecuar el proyecto a la voluntad política de los estados.

La nota se presenta en tres capítulos. En el primero se formulan comentarios de tipo general; en el segundo, algunas observaciones específicas referidas al articulado del proyecto, y el último incluye consideraciones finales. Cabe repetir que, lejos de un análisis minucioso, sólo se contemplan los aspectos más sobresalientes del proyecto.

I. COMENTARIOS GENERALES

1. Introducción

El proyecto de tratado para establecer la Comunidad Económica y Social en Centroamérica no puede ser objeto de una evaluación en abstracto; debe más bien analizarse con referencia a los criterios y objetivos perseguidos por los gobiernos en el proceso integrador.

Entre los criterios de tipo general que se tienen presentes en esta nota para referirlos al proyecto de tratado, figuran: a) el grado de viabilidad política de dicho instrumento; b) su capacidad de respuesta a la crisis que tiene planteada la integración; c) su capacidad de respuesta a las aspiraciones particulares de algunos países en el proceso; d) el tipo de instrumento jurídico que los gobiernos desean suscribir para dar vigencia a la reestructuración; y, finalmente, e) el grado de congruencia del proyecto de tratado.

Como se señaló en la presentación de esta nota, no se pretende calificar al proyecto de tratado en función de los criterios enumerados sino proporcionar elementos de juicio a los gobiernos con el propósito de contribuir a facilitar la evaluación del documento que tienen bajo análisis.

A continuación, pues, se presentan algunas consideraciones sobre el tipo de análisis a que los gobiernos podrían someter el proyecto en cada uno de los aspectos enumerados.

2. La viabilidad política del proyecto de tratado

Al hacer entrega de la propuesta original que fundamentó las discusiones que finalmente culminaron en el proyecto de tratado para establecer una Comunidad Económica y Social en Centroamérica, la SIECA advirtió que "el fondo del problema viene a ser de carácter político y su solución requiere oportunas e importantes decisiones en ese orden. En ese sentido, los gobiernos deberán reconocer que la constitución de un sistema económico regional es, en gran medida, incompatible con el mantenimiento del concepto tradicional de soberanía, cuando menos en materia económica".^{1/}

Las implicaciones de aquella advertencia deben ser cuidadosamente precisadas, sobre todo a la luz del mandato que recibieron los miembros del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, en el sentido de que el proyecto de tratado "responde a criterios de viabilidad técnica y política".^{2/}

En ese sentido, aun cuando el Comité de Alto Nivel estima que la viabilidad política antes aludida se ve favorecida debido a las amplias consultas realizadas a nivel de cada país, así como por el hecho de que el ordenamiento jurídico contenido en el proyecto de tratado no vulnera ni afecta las disposiciones de orden constitucional de ninguno de ellos,^{3/} lo cierto es que no se ha definido con claridad el significado de la expresión "viabilidad política". Por otro lado, los gobiernos tampoco han formulado declaraciones o resoluciones conjuntas proporcionando orientaciones explícitas al Comité de Alto Nivel sobre los objetivos que persiguen a través del proceso de integración, el rol que se reservaría el sector público centroamericano en la evolución de dicho proceso, y sobre todo, el nivel de atribuciones que cada gobierno estaría dispuesto a confiar a las instituciones regionales.

1/ SIECA, El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década (SIECA/72-VII-6/36), Guatemala, octubre de 1972, p. 12.

2/ Declaración emitida en "La Flor", Guanacaste, Costa Rica, por los Jefes de Estado de los países centroamericanos el 10 de julio de 1975, punto 2o.

3/ Informe del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano presentado a los Presidentes de las Repúblicas Centroamericanas, op. cit., p. 5.

Una aclaración sobre estos puntos concretos se considera indispensable para juzgar los términos del proyecto de Tratado teniendo presentes determinados criterios establecidos por los gobiernos mismos. No es fácil presentar elementos suficientes de juicio que permitan medir el grado de viabilidad política de determinada iniciativa. Sin embargo, en el caso bajo examen, una forma --un tanto mecanicista-- de caracterizar su grado de viabilidad puede ser examinar la reacción de los gobiernos ante: 1) los objetivos del tratado, y 2) la forma en que se visualiza en él la distribución de tareas entre gobiernos e instituciones regionales. Algunos también argumentarían que para poder medir ese grado de viabilidad política del tratado sería indispensable conocer además la idea que los gobiernos tienen de su propia participación en el proceso. A continuación se formulan algunas consideraciones generales en torno a estos tres elementos, siempre referidas al proyecto de tratado objeto de esta nota.

a) Los objetivos

Los objetivos generales del proyecto de tratado --mejorar el nivel y la calidad de vida de los centroamericanos y promover el desarrollo económico y social de los Estados miembros-- son inobjectables y a todas luces apropiados. En cambio, el objetivo instrumental de alcanzar la unión económica --e incluso el de avanzar hacia la reconstrucción de la unidad política centroamericana-- evidentemente entraña implicaciones de largo aliento que requerirían definición más precisa por parte de los gobiernos sobre el alcance y la profundidad que desean imprimir de hecho al proceso. Dicho en otra forma, cada gobierno debería pronunciarse claramente sobre "hasta donde desearía que llegara" el proceso de integración.

La fijación de objetivos admite, en efecto, varios enfoques. De un lado, éstos pueden ser de alcance limitado, ya sea en cuanto a los propósitos que se persiguen, o bien en cuanto al número de actividades

/que se

que se desearían someter a tratamiento conjunto. El Tratado General de Integración Económica Centroamericana, por ejemplo, perseguía la formación de un mercado común, y la eventual constitución de una unión aduanera,^{4/} mientras el que establece la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, si bien ambicioso en cuanto a su ordenamiento institucional (al establecer una alta autoridad dotada de atribuciones de supranacionalidad), se limita a la integración de una actividad muy específica.^{5/} Es en los objetivos del tratado, precisamente, donde se especifica si los gobiernos participantes desean impulsar una integración total de sus economías o si se persigue únicamente una integración parcial.

Por otro lado, los objetivos de un tratado pueden ser lo suficientemente generales como para admitir esfuerzos de intensidad variable según aconsejen las circunstancias imperantes en determinado momento. Por ejemplo, si esos objetivos se limitaran a elevar el nivel de bienestar de la población centroamericana, o el nivel de interdependencia entre los países, poca relación tendrían con el alcance y la profundidad a que eventualmente podría llegar el proceso integrador. En otras palabras, objetivos de tipo general no excluyen la posibilidad de llegar a la constitución de una unión aduanera o a una unión económica, pero tampoco comprometen a ello.

Ahora bien, el establecimiento, como meta explícita, del alcance de un determinado nivel de integración --en el caso bajo examen, la unión económica--^{6/} tiene implicaciones importantes sobre el estilo del movimiento integrador que se persigue, y el tipo de compromisos que entraña. En primer lugar, la adopción de objetivos muy ambiciosos crea cierto tipo de expectativas en torno al proceso que a veces resultan difíciles de satisfacer. En segundo lugar, la adopción de dichas metas

^{4/} Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Art. 1.

^{5/} Tratado que establece la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, suscrito en París el 18 de abril de 1951.

^{6/} Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, Art. 2, inciso c).

obliga a establecer además etapas para alcanzarlas --salvo que se persiga una integración "instantánea"--, lo cual, a su vez, aumenta generalmente el riesgo de incumplimiento del tratado. En tercer lugar, la elección de metas predetermina, en buena medida, el ordenamiento institucional requerido; así, metas ambiciosas precisan de un marco institucional relativamente más complejo y dotado de mayores atribuciones que metas de alcance limitado. En seguida se exploran estos tres aspectos con mayor detalle.

En lo que se refiere a las expectativas que se generan en torno a objetivos de amplias perspectivas, debe tomarse en cuenta que se corre el riesgo de generar frustraciones en el caso de no avanzarse con suficiente celeridad hacia el alcance de dichos objetivos. Cabe recordar que la integración centroamericana se percibía como un proceso en "crisis" hacia 1968 no porque no se hubieran logrado avances impresionistas, sino porque, por lo menos en parte, no se había logrado cabalmente la meta de formar un mercado común perfeccionado en cinco años, ni mucho menos se había avanzado hacia la formación de una unión aduanera.^{7/}

Muy vinculado a este fenómeno está el tipo de enfoque lineal o incremental que normalmente se ve asociado a la adopción de objetivos amplios, a base de etapas que se tendrían que ir alcanzando gradual y progresivamente para llegar a la final. El proyecto de tratado de la Comunidad recoge este enfoque en forma muy explícita --incluso se hace el intento de caracterizar las "fases" del proceso--^{8/} y se señala un plazo --25 años-- para la culminación de todas ellas.^{9/}

La experiencia de la integración --y no sólo en el proceso centroamericano-- durante las últimas dos décadas, revela que la culminación de una etapa en un proceso (por ejemplo, el establecimiento de un mercado común) no siempre y fatalmente conduce a la próxima (la formación de la unión aduanera). Dicho en otra forma, una etapa no necesariamente desemboca en otras --o, por lo menos, en las que se previeron originalmente-- sino que, frecuentemente, tiende a estabilizarse o a encontrar un "punto de equilibrio". Pasado ese punto, resulta cada vez más

^{7/} No se desconoce, por supuesto, que la crisis de la integración centroamericana reviste otras características --especialmente el problema distributivo-- a las cuales se alude más adelante.

^{8/} Proyecto de tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, Arts. 1 y 5.

^{9/} Proyecto de tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, Art. 1. Recuérdese que el Tratado General y el Convenio de Equiparación Arancelaria también incluían plazos precisos (de 5 años) para la formación de la zona de libre comercio y la adopción de un arancel común.

difícil ampliar el horizonte y profundizarlo. Es precisamente cuando se concibe la integración como un proceso progresivo, que esa estabilización se considera un "estancamiento" o una "crisis" del proceso.

Pero el elemento más importante en la definición de objetivos, en lo que se refiere a caracterizar el estilo de integración que se persigue, son las implicaciones de dichos objetivos sobre el marco institucional. Si, por ejemplo, se adopta el objetivo de llegar a la unión económica, el hecho entraña necesariamente la coordinación de políticas --monetaria, tributaria, de producción, comercial externa, etc.,-- lo cual exige a su vez que los gobiernos confíen un nivel de atribuciones creciente a las instituciones regionales para que las mismas se encuentren en condiciones de asegurar el cumplimiento de los compromisos regionales. Dicho en otra forma, los gobiernos deben "ceder" parte de su soberanía económica --o, como señala la SIECA, "compartirla" sobre una base distinta--^{10/} para que pueda alcanzarse el objetivo de constituir una unión económica. Esta consideración lleva directamente al segundo elemento que permite medir el grado de viabilidad política de cualquier instrumento de integración.

b) La distribución de tareas entre gobiernos e instituciones regionales

En este aspecto está el "quid" del asunto. Cuando se afirma comúnmente que el alcance y la profundidad que se logre imprimir a un proceso de integración depende en última instancia del grado de voluntad política de los gobiernos, se podría argumentar que lo que se tiene en mente es: 1) el grado de atribuciones que los gobiernos están dispuestos a delegar a las instituciones regionales para que éstas dispongan de los medios para asegurar el cumplimiento de los compromisos comunes; y, 2) la medida en que los gobiernos se muestran dispuestos a subordinar ciertos objetivos concebidos como nacionales al interés comunitario.

^{10/} El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, op. cit., p. 12.

No se trata, por supuesto, de la creación de un "sexto estado" en Centroamérica que imponga su voluntad a los gobiernos: las decisiones comunitarias, en cualquier esquema de integración que eventualmente se decida, deberán lograrse sobre una base consensual. Pero poco se puede esperar de una gradual armonización o unificación de políticas de desarrollo si el único elemento en que se sustenta es el compromiso legal --emanado del tratado marco-- por el que cada gobierno se obliga unilateralmente a coordinar sus políticas con los demás. Para que ello efectivamente ocurra será necesario dotar a algún ente centralizado de atribuciones para proponer iniciativas y asegurar su cumplimiento. El grado en que cada uno de los gobiernos esté realmente dispuesto a "ceder" parte de su soberanía económica a instituciones regionales --o de subordinar o autolimitar en algunos casos el interés nacional al interés común regional-- constituye probablemente el punto clave que los gobiernos de la región deberán plantearse al analizar el proyecto de tratado de la comunidad.

Hay que tomar en cuenta además que se trata de un fenómeno que varía con el tiempo. Así, puede darse el caso de que los gobiernos no se muestren dispuestos en la coyuntura presente, a confiar mayores atribuciones a un órgano comunitario y que en un futuro --y acaso debido a la propia dinámica del proceso-- varíen de actitud. Contrario sensu, los gobiernos pueden tener el más firme propósito de dotar a sus órganos comunitarios de rasgos de supranacionalidad al suscribir un tratado, y erosionarse ese firme propósito con el tiempo.^{11/} Todo lo anterior aconsejaría diseñar el ordenamiento institucional de un proceso de integración en una forma lo bastante flexible para que, por un lado, admita la posibilidad de que se establezcan órganos comunitarios dotados de rasgos de supranacionalidad mientras, por otro, no se

^{11/} Pareciera que, en alguna medida, esta fue la experiencia del Pacto Andino. Las manifestaciones de lo anterior se encuentran en la imposibilidad de cumplir los plazos previstos para determinadas acciones en el Acuerdo de Cartagena; y el elevado porcentaje de las decisiones de la Comisión que no se cumplen en los países miembros de dicho movimiento subregional de integración.

condicione la evolución del proceso a que ello ocurra. De lo contrario, se corre el serio riesgo de que los gobiernos, al resistirse a cumplir decisiones comunitarias, empiecen a violar sistemáticamente el tratado y den origen a las frustraciones asociadas a la "crisis de expectativas" antes comentada.

En definitiva, cabría subrayar que la experiencia del pasado revela que el cumplimiento de los compromisos regionales no es el producto de un mandato jurídico contenido en un tratado, sino el de una clara conciencia por parte de los gobiernos de los beneficios que entraña el proceso integrador. En tal sentido parece aconsejable crear mecanismos e instrumentos que hagan factible la aglutinación de los países en torno a acciones comunes, y evitar mandatos demasiado precisos que, por muchas virtudes intrínsecas que tengan, resultan a la postre difíciles de cumplir para los gobiernos.

c) El rol del sector público en la integración

Puede argumentarse que para conocer la viabilidad política del proyecto los gobiernos tendrían que definir antes el grado de participación estatal que se perseguiría mantener en la conducción del proceso. Incluso en el mundo académico se ha tratado de distinguir el ideal "liberalista" de la integración --suprimir todo impedimento al movimiento de mercancías y servicios, y confiar en el mecanismo de mercado para una asignación óptima de recursos dentro de la región-- y el ideal "dirigista" --que entraña la coordinación de los planes económicos nacionales--.^{12/} Así, algunos gremios en Centroamérica objetan el proyecto de tratado por considerarle excesivamente "dirigista".^{13/}

Sin embargo, el intento de calificar a un tratado como "dirigista" o "liberal" constituye en gran medida un falso dilema. El propio

^{12/} Bela Balassa, Teoría de la integración económica, (México: UTEA 1964), p. 8.

^{13/} Lo anterior se hace patente en las inserciones pagadas que aparecen casi a diario en los principales periódicos centroamericanos al redactarse la presente nota.

Bela Balassa señala en su trabajo clásico sobre la integración económica que "el ideal liberalista de integración es una reliquia del pasado, y sus aplicaciones a la vida económica actual son realmente anacrónicas".^{14/} En realidad el llamado "ideal liberalista" difícilmente se puede dar en un proceso de integración entre países en vías de desarrollo. Así, en el caso del Mercado Común Centroamericano, se han aplicado una política arancelaria activa y políticas financieras, monetarias y de fomento que son un reflejo de la creciente presencia del sector público en la vida económica de cada uno de los países de la región.

Si bien se reconoce que el énfasis en la utilización de ciertos instrumentos puede implicar un grado relativamente mayor o menor de intencionalidad o deliberación (por ejemplo, el Régimen de Industrias de Integración) ante otros instrumentos que se apoyan en un mayor grado de espontaneidad (el régimen de libre comercio), sería un error juzgar los méritos y los inconvenientes del proyecto del tratado por su supuesto grado de "liberalidad" o de "dirigismo". El estilo de la integración habrá de ser sin duda una mezcla de ambas cosas en función de las políticas económicas que los gobiernos eventualmente acuerden y una vez que se resuelvan los problemas centrales que realmente condicionan la viabilidad política del proyecto: el de los objetivos que se persiguen y el del grado de atribuciones que los gobiernos se muestran efectivamente dispuestos a delegar en las instituciones regionales.

d) Recapitulación

En síntesis, al analizar el proyecto de tratado que establece la Comunidad Económica y Social en Centroamérica, los gobiernos podrían plantearse las cuestiones que se enumeran a continuación, para derivar de las mismas orientaciones claras y concretas para la adaptación del proyecto a lo que los gobiernos participantes pudieran considerar políticamente viable en la actualidad.

^{14/} Teoría de la integración económica, op. cit., p. 9.

- En primer término, cuáles son los objetivos precisos que cada gobierno persigue a través del movimiento integrador. Podrían ser de tipo global (por ejemplo, contribuir a acelerar el desarrollo de cada uno de los países), o instrumental (constituir una unión aduanera o unión económica). Como quedó señalado, del tipo de objetivos que se desee resultarán implicaciones distintas en cuanto al "estilo" de integración que se impulsaría;
- En segundo lugar, y en estrecha relación con el punto anterior, si se pretende, por lo menos en una primera etapa, someter una amplia gama de actividades económicas a tratamiento común --como se desprende del proyecto del tratado-- o si dicho tratamiento debe limitarse a las actividades más relacionadas con los beneficios inherentes en un mercado ampliado, reconociendo por supuesto que se iría ampliando el proceso a medida que lo permitieran y lo aconsejasen las circunstancias.
- El tercer punto, también muy ligado a los anteriores: si los gobiernos desean fijar de inmediato las etapas por las que el proceso supuestamente pasaría en su evolución hacia una unidad mayor --con lo cual se correría el riesgo de incumplimiento de etapas predeterminadas-- o si, como pudiera ser preferible, se acepta simplemente el principio de gradualidad y progresividad sin fijación ni calendarización de etapas;
- En cuarto lugar --y como elemento realmente crítico para acomodar el proyecto de tratado a lo que se considere "políticamente viable"-- si los gobiernos estarían efectivamente dispuestos a delegar en las instituciones regionales algunas atribuciones que hasta ahora han sido del resorte exclusivamente nacional. En caso afirmativo, sería necesario precisar lo más claramente posible el tipo de atribuciones que, en una primera etapa, se podrían confiar a dichas instituciones;
- En quinto lugar, las características más salientes del marco institucional de la integración reestructurada: su grado de centralización o descentralización, sus funciones y sus campos de acción (que se derivarían de lo que en el punto anterior se resolviese); y
- Finalmente, si cada gobierno estaría dispuesto a confirmar su aceptación del papel que le correspondiera en la promoción del desarrollo integrado, sin que ello prejuzgara el grado de intencionalidad o de espontaneidad que habría de caracterizar a la aplicación de los instrumentos que formarían parte del tratado.

3. La capacidad de respuesta del proyecto de tratado a la crisis que tiene planteada la integración

El segundo criterio que habría de tenerse presente al evaluar el proyecto de tratado serían sus posibilidades de resolver la crisis que la integración económica tiene planteada desde mediados de los años sesenta, y para saber a qué atenerse al respecto se necesitan concretar las características de dicha crisis, como se ha hecho en varias investigaciones recientes. Así, según el estudio en que se fundamentó el propio proyecto de tratado, los grandes problemas que han impedido nuevos avances de la integración en el pasado han sido: 1) la falta de una política de desarrollo integrado; 2) la participación desigual de algunos países en los beneficios derivados del proceso; 3) la rigidez de los instrumentos de la integración, y 4) la escasa participación de estratos importantes en número de la población en el proceso del desarrollo integrado.^{15/} Parece indicado, ahora, examinar hasta qué punto el proyecto de tratado permitiría hacer frente a estos grandes problemas.

a) La carencia de una política de desarrollo integrado

Es innegable que el proyecto de tratado toma en cuenta el problema de la coordinación de políticas del desarrollo, y hasta se llega a establecer el compromiso de adoptar un "Plan Centroamericano de Desarrollo e Integración Económica y Social" (Artículo 164). Trátase, pues, de un tema recurrente a lo largo de todo el tratado.

Convendría precisar, sin embargo, lo efectiva que podría resultar dicha coordinación de políticas ante: 1) la voluntad política de los estados de ajustar sus planes de desarrollo nacionales a los objetivos

^{15/} El desarrollo integrado de Centroamérica, op. cit., capítulo II. La CEPAL suscribe esta interpretación de la crisis del proceso --con matices importantes pero que no viene al caso señalar aquí-- en: El Mercado Común Centroamericano y sus problemas recientes (E/CN.12/CCE/363/Rev.1), marzo de 1971 y Sugerencias para reactivar a corto plazo la integración económica centroamericana, (E/CEPAL/CCE/367/Rev.3), junio de 1975, capítulo III.

regionales; 2) los mecanismos que establece el propio tratado para la instrumentación de esa coordinación; y, 3) el grado de apoyo que recibiera el proceso de la planificación al nivel de cada uno de los países.

La viabilidad de la coordinación de políticas se encuentra estrechamente ligada, en efecto, al tema de la viabilidad política antes examinado. Como ya quedó señalado, los gobiernos habrían de definir si estarían dispuestos a subordinar, por lo menos en parte, la planificación y la formulación de sus políticas de desarrollo nacionales a los requerimientos de la integración. Por ejemplo, en la formulación misma de cada plan de desarrollo nacional, los proyectos agrícolas e industriales incluidos deberían responder a criterios de especialización y de complementación a nivel regional mientras la adopción de medidas impositivas tendrían que tomar en cuenta los programas de armonización o uniformización fiscal.

De existir voluntad política para lo anterior, sería indispensable establecer los mecanismos que facilitasen una coordinación de políticas. No sería suficiente, como se asienta en el artículo 162 del proyecto, que los Estados miembros se comprometieran a actuar de conformidad con las políticas contenidas en el tratado "y a coordinar o armonizar sus planes nacionales de desarrollo en la medida en que sea necesario para esos propósitos". Cuando menos sería necesario compatibilizar y armonizar los programas nacionales de desarrollo por la vía consensual al nivel del Consejo --como efectivamente se prevé para algunas actividades--^{16/} y delegar en la Comisión las facultades necesarias para asegurar el cumplimiento de lo que la misma resolviese. Como se señala más adelante,

^{16/} Por ejemplo, la política de empleo (Art. 172), programas de educación vocacional (art. 182), medidas sobre seguridad social (Art. 185), programas de alimentación y nutrición (Art. 189), programas de cultura y educación (Arts. 192, 196 y 197), algunos programas agrícolas (Arts. 199, 202, 203, 206 y 207), algunos programas industriales (Art. 216) y la política económica externa (Arts. 237 y 239).

el ordenamiento institucional previsto en el proyecto no otorga al parecer mayores atribuciones a los órganos comunitarios. Se deriva de ello la impresión de que los instrumentos y mecanismos que establece el proyecto de tratado para lograr una efectiva programación conjunta no corresponden a las intenciones que se declaran sobre este tema.

Por otro lado, la formulación conjunta de planes nacionales de desarrollo llevaría implícito el fortalecimiento del proceso mismo de la planificación a nivel de cada país, aspecto que nuevamente entraña una decisión de tipo político y que el proyecto de tratado no siempre toma en cuenta.^{17/} Es oportuno señalar que en el pasado la inclusión de determinadas iniciativas en los planes formales de desarrollo que se han venido elaborando a nivel de cada país no siempre implicaron que la acción pública las aceptase.

Finalmente, cabría preguntarse si el tipo de programación conjunta que se contempla en el tratado --el de una planificación global, incluso hasta el grado de elaborar un plan de desarrollo regional-- sería el más adecuado, o resultaría más prudente limitar el área de la programación conjunta a las actividades estrictamente necesarias para la buena marcha del proceso de integración. En el Grupo Andino, por ejemplo, donde se ha otorgado importancia extraordinaria a lo que se denominan "programas sectoriales de desarrollo industrial", lo que se somete en realidad a la programación conjunta sólo son algunas ramas o subramas que se consideran decisivas para el avance del proceso.^{18/} Es más, incluso el Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME) --proceso de integración entre países de economía centralmente dirigida-- formula planes conjuntos de alcance sólo limitado. Así, una reciente publicación

^{17/} Es significativo que en el proyecto de tratado no se aluda en ningún momento, por lo menos en forma explícita, a las oficinas nacionales de planificación (en forma implícita podrían integrar el Consejo, según se desprende del Art. 12).

^{18/} Junta del Acuerdo de Cartagena, "Bases para una estrategia subregional de desarrollo", Grupo Andino, Separata No. 11, mayo de 1972, p.5.

del CAME advierte que "la integración económica socialista se basa en completa voluntariedad y no va acompañada de la formación de organismos supranacionales, no afecta a los problemas de la planificación interior ni de la actividad en el terreno de las finanzas y de la autogestión financiera".^{19/}

En síntesis, cuando se analicen los términos del proyecto de tratado, sería útil que los gobiernos trataran de poner en claro si se encuentran en condiciones de avanzar hacia un régimen de coordinación de políticas y, en su caso, las áreas o sectores en las que dicha coordinación sería más factible. También sería importante poner énfasis en el análisis de los instrumentos y mecanismos que harían viable dicha coordinación de políticas y en la formulación conjunta de planes para que las intenciones específicas en el proyecto puedan convertirse en acciones concretas.

b) La participación desigual de algunos países en los beneficios derivados del proceso

El elemento esencial de la crisis de la integración centroamericana durante los años sesenta quizá haya sido el distributivo. Resulta indispensable, por lo tanto, que bajo la égida del nuevo tratado se obtenga sobre todo una distribución lo más equitativa posible de los beneficios atribuibles al proceso. Los autores del proyecto han tenido indudablemente muy en cuenta esta necesidad.

El elemento distributivo es otro tema sobre el que se vuelve a lo largo de todo el documento, y a cuyo respecto se contemplan dos grandes tipos de acciones en apoyo de los países de menor desarrollo relativo de la región. Los primeros son de defensa --fundamentalmente, cláusulas de salvaguardia y restricciones en el comercio para evitar desajustes de diversa índole-- y los segundos de acción colectiva

^{19/} CAME, Programa complejo de profundización y perfeccionamiento de la colaboración y de desarrollo de la integración económica socialista de los países del CAME, Editorial Progreso, Moscú, 1972, p. 13.

--establecimiento de nuevas actividades productivas en los países o regiones consideradas de menor desarrollo relativo dentro del espacio centroamericano.^{20/}

Al analizar este conjunto de disposiciones, los gobiernos habrían de tomar en cuenta que su efectividad estará decididamente condicionada por la viabilidad del esquema de programación conjunta y de coordinación de políticas. Por otro lado, la capacidad del tipo de integración previsto en el proyecto de tratado para hacer frente al problema distributivo tampoco está muy clara, al tratarse de un enfoque globalista de la integración cuyas consecuencias resultan difíciles de anticipar y de medir. Todo lo anterior permite aconsejar, cuando se analice el proyecto de tratado, que se procuren afinar los mecanismos y procedimientos --más que las declaraciones de principios-- por los que se pretendería asegurar el desarrollo equilibrado en la región.

c) La rigidez de los instrumentos de la integración

Un tercer elemento, en cuya efectividad habría que pensar al analizar el proyecto de tratado, es el de la agilidad y flexibilidad que ofrece en cuanto al proceso de toma de decisiones. Debe recordarse en tal sentido que se requirió ratificar nacionalmente todos los convenios, tratados y protocolos de carácter regional suscritos durante los años formativos del Mercado Común Centroamericano, y que el procedimiento empleado para la entrada en vigencia de dichos instrumentos entrañaba largas demoras entre el momento en que se tomaba una decisión política y aquel en que dicha decisión se ponía en vigor. Los gobiernos habrán de pensar si en el proyecto en perspectiva se supera realmente esa situación. De acuerdo con el artículo 47 del proyecto, "si de conformidad con el Derecho interno de los Estados miembros los decretos y acuerdos comunitarios o las resoluciones

^{20/} Véanse, entre otros, los artículos 2, inciso b; 3, inciso ch; 7; 13 inciso c; 90, 96, 117, 166-169; 277 y 311.

requieren para su puesta en vigor de un acto legislativo o de otra naturaleza igualmente obligatorio por parte de aquellos, el Poder u Organismo Ejecutivo correspondiente adoptará cuanto antes las decisiones que le competan o, en su caso, someterá de inmediato el asunto a la autoridad que corresponda, la que conocerá del mismo con prioridad respecto de cualquier otra materia". Es decir, según el artículo no sólo los tratados y convenios sino también algunos actos administrativos del Consejo y de la Comisión,^{21/} requerirán sanción legislativa a nivel nacional, hecho que significaría un retroceso con respecto a lo dispuesto en el Tratado General.

Por otra parte, tampoco existe base para suponer que el mandato contenido en el artículo 16 del proyecto de tratado --en el sentido de que la asistencia a las reuniones del Consejo es obligatoria para los países-- garantiza que los máximos órganos del proceso integrador habrían de reunirse con más frecuencia que durante los años sesenta.

En cambio, la existencia de un órgano comunitario con ciertas atribuciones propias,^{22/} facilitaría sin duda la entrada en vigencia y la observación de cierto tipo de decisiones conjuntas.

d) La escasa participación de distintos estratos de la población en el proceso del desarrollo integrado

El otro elemento que configuró la "crisis" de la integración durante los años sesenta fue, en fin, "la idea de que la integración no logró salir en realidad de un círculo relativamente reducido de técnicos,

^{21/} La naturaleza de las decisiones del Consejo y de la Comisión, divididos entre decretos, acuerdos, propuestas y resoluciones, se describe en el artículo 46.

^{22/} Por ejemplo, de acuerdo con el proyecto, la Comisión puede resolver dudas de origen (Art. 97); puede opinar sobre el derecho de los gobiernos a otorgar exenciones de derechos sobre artículos producidos en la región (Art. 104); participa directamente en la solución de conflictos de libre comercio (Art. 107); y tiene atribuciones en materia de política económica externa (Art. 238).

funcionarios públicos, académicos y empresarios directamente vinculados con la creación del Mercado Común".^{23/} Cabría preguntarse entonces si en el proyecto de tratado se contempla este problema.

En esta materia es importante distinguir entre la participación de distintas dependencias del sector público en el proceso de la toma de decisiones, y la participación de distintos estratos de la población tanto en ese proceso como en la distribución de los beneficios inherentes al proceso integrador.

Por lo que al primero de estos aspectos se refiere, el proyecto de tratado contempla indudablemente una mayor participación a nivel gubernamental en el proceso de toma de decisiones que el Tratado General, puesto que abarca más sectores y establece un foro --el Consejo-- del que forman parte los titulares de los ministerios de cada estado bajo cuya competencia corresponden los temas a tratar en cada reunión, o representantes especiales (artículo 12). En última instancia, entonces, el grado de participación de las autoridades nacionales en el proceso integrador dependería del alcance que se lograra imprimir al proceso, entendido éste por el número de sectores o actividades que se sometieran a tratamiento conjunto.

En cuanto a la participación de estratos más numerosos de la población centroamericana en el proceso de toma de decisiones, en el proyecto de tratado se prevén dos mecanismos de consulta: las comisiones, comités y grupos de trabajo de la Comisión a que alude el inciso h) del artículo 26, cuyo propósito es "hacer posible la participación de todos los sectores vinculados con el desarrollo socioeconómico de los países y el proceso de integración y consultar su criterio"; y el Comité Económico y Social a que alude el artículo 42, el cual "se integrará con representantes de los sectores no gubernamentales, especialmente empresarios y trabajadores".

^{23/} El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, op. cit., pp. 38-39.

Resulta significativo que en todo el proyecto de tratado no se vuelva a aludir a los comités de consulta de la Comisión, y que sólo en los artículos 224-226 --que se refieren a la participación de los sectores no gubernamentales en el proceso de la programación industrial-- se mencione el Comité Económico y Social. Dicho en otra forma, después de establecerse dos mecanismos de consulta --cuya existencia simultánea podría resultar antagónica por la forma en que se integrarían-- no se delimitan los campos concretos en los que dichos mecanismos se movilizarían, ni en relación con el funcionamiento del Mercado Común, ni --con la excepción antes señalada-- en materia de coordinación de políticas.

Por otro lado, tampoco se encuentra entre las atribuciones del Consejo ni de la Comisión la de promover activamente la participación de amplios estratos de la población en el proceso integrador y en el desarrollo mismo, ni se contemplan mecanismos efectivos que conduzcan a una mayor organización de los sectores mayoritarios a nivel de cada país.

Cabe señalar que el llamado Comité Económico y Social --al que se le otorga un rol en el proceso de programación industrial-- sólo da cabida a los sectores organizados; es decir, los sectores no organizados --precisamente los mayoritarios-- quedarían fuera de este mecanismo de consulta.

De todo lo anterior se desprende que la solución para adaptar en mejor forma el proyecto de tratado al criterio de elevar la participación de distintos y mayoritarios estratos de la sociedad centro-americana al proceso del desarrollo integrado pudiera ser asignar mayor importancia al mecanismo de los comités de consulta de la Comisión, y encontrar alguna fórmula para obligar a los órganos comunitarios a fomentar activamente el proceso de consulta a todos los niveles.

4. La capacidad de respuesta del proyecto de tratado a las aspiraciones particulares de algunos países en la integración

Un tercer criterio que los gobiernos deberían tener presente al evaluar el proyecto de tratado sería la posibilidad de obtener de su aplicación respuesta positiva a las principales inquietudes que cada país ha mantenido en el pasado con respecto al proceso integrador, y, en términos más generales, en relación a la forma en que el estilo de integración implícito en el mismo favoreciera su estrategia particular de desarrollo.

En ese sentido, el gobierno de Honduras por ejemplo, habría de examinar con especial detenimiento la forma en que se aborda el problema distributivo en el documento. Cabe mencionar que en el artículo 311 se alude explícitamente a un país al señalar que las acciones o medidas encaminadas a lograr la solución de los desequilibrios que se produzcan en el desarrollo entre los países de la región deberán aplicarse inicialmente a la República de Honduras.^{24/} Por lo demás, los comentarios formulados anteriormente sobre el aspecto distributivo desde un punto de vista regional, serían asimismo aplicables desde el punto de vista del país mencionado.

A otros gobiernos les preocuparán en especial los compromisos previstos en el proyecto de tratado en lo que se refiere a la movilidad del factor trabajo a nivel regional. Como se señala en la segunda parte de esta nota, pocos son los que establece el proyecto sobre la materia, aparte de la obligación de tipo general de ir adoptando medidas --la movilidad irrestricta de mano de obra entre ellas-- a lo largo de los 25 años fijados para alcanzar la unión económica. Los gobiernos más interesados en este aspecto tendrían que pensar si un simple compromiso general de este tipo satisface sus aspiraciones concretas en el proceso integrador.

Finalmente, un gobierno ha manifestado especial interés en incorporar el desarrollo social a los objetivos de la integración. Corresponderá a ese gobierno apreciar si las disposiciones contenidas en el tratado satisfacen su interés nacional sobre este tema.

^{24/} Disposición acertada a juicio de la CEPAL. Véase, Planteamientos y posibles medidas en torno al problema del desarrollo equilibrado en Centroamérica (CEPAL/MEX/74/22), noviembre de 1974.

5. El tipo de instrumento jurídico que se desea

Se recordará que en la propuesta original formulada por la SIECA que culminó con el proyecto de tratado, se sugirió la suscripción de un tratado marco, en el cual se enunciarían normas de carácter general que luego se desarrollarían por los órganos de la Comunidad.

El proyecto de tratado preparado por el CAN no es precisamente, sin embargo, un tratado marco, puesto que incluye numerosas orientaciones y disposiciones que podrían dejarse a criterio de los órganos comunitarios una vez en funciones. La enumeración de objetivos sectoriales, por ejemplo, aparte de tediosa e innecesaria, introduce cierta rigidez al instrumento al "congelar" objetivos que son de actualidad pero no por fuerza se mantendrán incólumes conforme transcurra el tiempo.^{25/} En igual forma, incluye el proyecto innumerables disposiciones --sólo como ejemplo se puede citar el artículo 119, donde se establece que el arancel centroamericano de importación se estructurará sobre la base de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas-- que de ninguna manera corresponden a un tratado marco.

En cambio contiene disposiciones de tipo general que requerirían cierta orientación pero no se mencionan expresamente (como la resolución de los conflictos del libre comercio) mientras otras de carácter sustantivo se dejan a criterio de los órganos comunitarios (como las referentes a la movilidad de la mano de obra y al tratamiento común del capital foráneo).

En síntesis, el proyecto da la impresión en ocasiones, de que los legisladores pretenden sugerir el contenido de las normas reglamentarias que correspondería confiar a los órganos comunitarios, pero sin especificarlo. Los gobiernos deberán aclarar por lo tanto si lo que realmente desean es un tratado marco --en cuyo caso, el proyecto se podría abreviar considerablemente-- o un tratado normativo (como el Tratado General, por ejemplo) en cuyo caso el proyecto requeriría mayor desarrollo.

^{25/} Véanse, entre otros, los artículos 111, 125, 170, 171, 172, 187, 189, 198, 203, 237, 260, 263 y 272.

6. El grado de congruencia del proyecto de tratado

El párrafo anterior revela la aparente incongruencia del proyecto de tratado consistente en que algunas de sus partes sean excesivamente detalladas mientras otras son excesivamente generales. Incongruencias distintas, que convendría eliminar, exigirían, de nuevo, una definición política de principios. Algunas se comentan a continuación.

Ante todo, el proyecto no establece una clara división entre las atribuciones que se reservarían los gobiernos, y las que delegarían en las instituciones regionales. Se pretende que muchos de los compromisos se cumplan mediante un convenio expreso que obligue a los gobiernos en forma unilateral; de allí, el uso frecuente de la frase "los Estados miembros se comprometen a..."^{26/} En otros casos, el compromiso consiste en que el Consejo adoptará determinadas decisiones, a propuesta de la Comisión.^{27/} Sin embargo, no se aclara la forma en que dichas decisiones consensuales se irían instrumentando.

Quizás la incongruencia más importante del proyecto sea, en efecto, la desproporción que se observa entre los postulados del tratado y los mecanismos que se establecen para darles cumplimiento. Así, como quedó señalado anteriormente, al someter determinada acción o actividad a tratamiento conjunto los gobiernos tendrían que prever una estructura institucional con el poder suficiente para asegurar su cumplimiento; las facultades que al respecto se conceden al órgano comunitario parecen sin embargo escasas en el proyecto de tratado. Aunque las atribuciones enumeradas en el artículo 26 otorgan a la Comisión cierta iniciativa, el Consejo puede modificar sus propuestas en forma unilateral (artículo 20); o sea que la Comisión no está dotada del monopolio de iniciativa, como ocurre, por ejemplo, en la Comunidad Económica Europea y en el Grupo Andino. Por otro lado,

^{26/} Véanse, por ejemplo, los artículos 170, 178, 179, 180, 181, 186, 187, 193, 201, 209, 211 y 213.

^{27/} Véanse, entre otros, los artículos 182, 185, 189, 191, 192, 195, 196, 199, 203, 206, 207, 238 y 239.

la forma en que se integra la Comisión --un miembro por país-- la convierte de hecho en otro órgano intergubernamental en vez de en uno comunitario con las atribuciones imprescindibles para impulsar el tipo de integración que se prevé en el proyecto de tratado.

En síntesis --y este tema se aborda con más detalle en la segunda parte de la presente nota-- parece que no se delega el poder suficiente en el órgano comunitario para asegurar el cumplimiento de los fines perseguidos por el tratado, puesto que nadie pensará que basta el simple señalamiento en el mismo de una obligación --por ejemplo: "los Estados miembros se comprometen a realizar programas nacionales para modificar sus estructuras agrarias, encaminadas al establecimiento de un sistema justo de propiedad..."^{28/}-- para que se cumpla indefectiblemente.

Incluso el ordenamiento institucional previsto en el proyecto contiene incongruencias importantes. Por un lado, como quedó señalado, la Comisión se ve dotada de escasas atribuciones para asegurar el cumplimiento de las acciones que se sometan a tratamiento común; por otro, en algunos aspectos, la Comunidad parece recibir la consideración de un "sexto estado": dispone de la contraloría de la comunidad, un diario oficial, un fondo comunitario, la prelación del derecho comunitario sobre el derecho nacional, actuación exclusiva (en el futuro) en materia de política económica externa, un plan de desarrollo regional, un servicio aduanero propio y un sistema monetario regional. Además, de la Comunidad dependería un Tribunal con verdaderos rasgos de supranacionalidad cuyas decisiones, de acuerdo con el texto del proyecto, podrían eventualmente tener plena jurisdicción en los países, (aunque carecería del poder necesario para hacer cumplir sus sentencias).^{29/} Estas evidentes inconsistencias del proyecto pueden haber obedecido al deseo de dotar a la Comunidad de poderes propios, pero sin contravenir disposiciones constitucionales de los Estados, dualidad de propósitos imposible aparentemente de satisfacer.

^{28/} Artículo 209.

^{29/} Artículo 66.

Incluso el interés en que prevalezca el derecho comunitario sobre el interno se ve limitado decisivamente por las disposiciones del Artículo 47 --según el cual de conformidad con el derecho interno de los Estados miembros, las decisiones comunitarias requieren la sanción nacional-- y del mismo Artículo 48, donde se señala expresamente que las disposiciones constitucionales nacionales prevalecen sobre las del derecho comunitario.^{30/}

Otra incongruencia se refiere a los plazos. En el artículo 1, se establece un período no superior a veinticinco años para alcanzar la integración mayor, aunque tal calendarización no vuelva a encontrarse en ninguna parte del proyecto.^{31/} Sólo tres áreas --perfeccionamiento del Mercado Común, armonización fiscal y política económica externa-- se remiten a etapas para alcanzar una gradual y progresiva consecución del objetivo final, y en la mayoría de los casos el grado de celeridad con que se logre avanzar se deja al capricho de decisiones unilaterales de los gobiernos, o del Consejo a propuesta de la Comisión. Esta clara incongruencia desaparecería con la simple supresión del plazo que se menciona en el artículo 1. De lo contrario, sería necesario introducir el concepto de plazos y de etapas a todas las partes sustantivas del proyecto.

Cabría señalar a quienes consideran "dirigista" el enfoque del tratado, que si las partes del mismo vinculadas con la coordinación de políticas implican una intervención relativamente mayor del sector público en la promoción del desarrollo, toda la parte vinculada con el perfeccionamiento del mercado común se apoya en la teoría clásica de la unión aduanera, inspirada en lo que antes se consideró el ideal "liberalista". (Sin embargo, como también quedó señalado, no por fuerza entrañaría ello una incongruencia, puesto que el estilo de la integración centroamericana

^{30/} En consecuencia, el tratado obligaría a los Estados a "procurar las reformas constitucionales que hagan posible la aplicación del presente instrumento sin obstáculos de esa naturaleza".

^{31/} La única calendarización que contiene el proyecto se vincula a los seis meses de entrar en vigor el tratado, con la aprobación de un tratamiento común a las inversiones extranjeras (Art. 356); la adopción de un régimen de incentivos fiscales al desarrollo industrial (Art. 230); la adopción, en un período de cinco años, de una primera etapa de política económica externa común (Art. 238); y la obligación de la Comisión de proponer al Consejo (pero no que lo apruebe) un programa tendiente a suprimir las limitaciones a la libre prestación de servicios en la región (Art. 159).

tendrá que ser una mezcla de elementos espontáneos e intencionales en lo que respecta a la aplicación de las políticas y al comportamiento de los agentes económicos.)

Otra aparente incongruencia del proyecto es su pretensión de abordar prácticamente todos los sectores vinculados con el desarrollo económico, pero dejando de lado actividades que realmente podrían beneficiarse de un enfoque multinacional. Entre ellas destacan el turismo, la minería, la explotación conjunta de los recursos del mar, y el desarrollo mancomunado de los recursos naturales de la región, incluyendo su plataforma continental.

Por otro lado, el proyecto tampoco sugiere orden de prelación alguno en cuanto a la forma de abordar los distintos sectores; a juzgar por el texto, todos habrían de recibir atención simultánea y merecerían la misma prioridad. En la realidad resultaría claramente imposible.

Las implicaciones financieras de la Comunidad también ameritan un comentario. Además de las instituciones ya existentes --el BCIE, el ICAITI, el Consejo Monetario Centroamericano y su Secretaría Ejecutiva, etc.-- se prevé el establecimiento de una estructura burocrática nueva de cierta envergadura. Así, la Comisión estaría integrada por cinco personas de alto nivel más su personal de apoyo, y estaría dotada de servicios técnicos que requieren especialistas en un sinnúmero de materias.^{32/} La Contraloría de la Comunidad estaría a cargo de un Contralor y un Subcontralor (Artículo 22), más su personal de apoyo. En igual forma, el Tribunal estaría compuesto por cinco magistrados más su propio personal (Artículo 50). Sin embargo, no se dispone --en la documentación que forma parte de este proyecto-- de una indicación sobre sus implicaciones financieras iniciales, ni fue posible para el Comité de Alto Nivel lograr acuerdo sobre la forma de financiar el funcionamiento de la Comunidad.^{33/}

^{32/} De acuerdo con el proyecto de tratado, la Comisión estaría encargada de velar por el funcionamiento del mercado común. Asimismo, tendría que formular propuestas en materia de políticas de empleo, movilidad del factor trabajo, programas de educación de todo tipo, seguridad social, alimentación y nutrición, vivienda, cultura, política agrícola, política industrial, política económica externa, ciencia y tecnología, integración física, desarrollo energético y otros.

^{33/} Véase el Artículo 281 y la explicación que se da al pie de página de dicho Artículo.

Finalmente, podrían objetarse otras inconsistencias de menor importancia como, por ejemplo, la constitución de tres fondos financieros --uno comunitario especial derivado de los recursos provenientes de derechos aduaneros (Art. 132), otro regional para el financiamiento del desarrollo energético (Art. 273) y otro "Fondo Comunitario Centroamericano" más para financiar el funcionamiento de la comunidad (Art. 280)--; el hecho de que por un lado se declare que habrá un plan de desarrollo regional mientras por otro se dispone la elaboración aislada de programas, como el energético; y finalmente que, no obstante el interés que revela indiscutiblemente el proyecto por una progresiva profundización y ampliación del proceso, sean numerosas las cláusulas de salvaguardia cuya aplicación podría, en determinado momento, hacer nugatorios los compromisos adquiridos.^{34/}

^{34/} Como se señala en la próxima parte de la nota, el tratado contempla ocho instancias legales para restringir el libre comercio. Asimismo, se mantienen, al parecer, las "autorregulaciones" vigentes en el libre comercio mediante el Artículo 233.

II. COMENTARIOS ESPECIFICOS

1. Introducción

En esta parte de la nota, como complemento de las observaciones de tipo general antes formuladas, se presenta un somero examen de los principales bloques en que se divide el proyecto de tratado sin entrar a detalles de forma,^{1/} ni mucho menos al análisis del articulado.

Se inician las observaciones por la introducción --creación, objetivos y ámbito de acción-- y se pasa después a la parte que trata el ordenamiento institucional. Se continúa por el perfeccionamiento del mercado común, y se termina por las principales disposiciones relacionadas con los sectores --política social, agrícola, industrial y otras--.

2. Objetivos y organización de la Comunidad

a) Creación, objetivos y ámbito de acción

Ya se señaló en la primera parte de la nota que la adopción explícita del objetivo de llegar a establecer una unión económica en Centroamérica, y de fijar un plazo para lograrlo (25 años), agregado al concepto de gradualidad y progresividad para el alcance del mismo, caracterizan un "estilo" de integración similar al ensayado en el pasado tanto en Centroamérica como en otros procesos de integración subregional, donde se presupone que avances inicialmente modestos habrán de desbordarse, por la propia dinámica del proceso, hacia nuevas actividades, y de provocar una irreversible profundización y ampliación del mismo. Las experiencias del pasado aconsejan examinar más detenidamente esta visión lineal o incrementalista, y prestar especial atención a un aspecto que, a primera vista, parecería cuestión de forma más que de fondo.

^{1/} Aunque se podría discutir, por ejemplo, el hecho de tratar la armonización tributaria en la parte del proyecto relacionada con el Mercado Común, en vez de tratarlo con el resto de las políticas de la comunidad; o de dividir el tema de la integración monetaria en tres partes distintas (Consejo Monetario Centroamericano, Unión Monetaria y Política Monetaria).

Cabe también preguntarse cuál habrá sido el objeto de listar una serie de objetivos "principales" (Art. 2) y otra de objetivos "complementarios" (Art. 3), que son en realidad variaciones del mismo tema. Tal vez ambos artículos podrían refundirse en uno solo, más escueto, donde no se perdieran de vista las ideas sustantivas. Lo anterior parece especialmente pertinente si se toma en cuenta que en el artículo 4 ("ámbito de acción"), continúa el tono un tanto repetitivo, por cuanto en este artículo figuran conceptos que constituyen una mezcla de objetivos, campos de acción e instrumentos.

En lo que a las "fases del proceso" (Art. 5) se refiere, ya se señalaron los peligros de una visión incrementalista de este tipo, además de que parezca innecesario insistir en la gradualidad y progresividad a que ya se refiere el artículo 1 del proyecto. En este mismo artículo se empieza por añadidura a asignar --prematuramente-- atribuciones al Consejo.

El artículo 6, en el que se especifica la obligación de evaluar los resultados obtenidos en virtud de la aplicación del Tratado antes de su expiración también parece innecesario: la labor de evaluación es una de las tareas permanentes que se asigna a los órganos de la Comunidad, y en todo caso podría ponerse en duda la conveniencia de legislar, desde ahora, sobre compromisos que habrán de adoptarse a 24 años plazo.

Por último, los artículos 7 y 8 ("acción solidaria" y "Acción de cada Estado"), especialmente el último, dan la tónica un tanto idealista --algunos dirían utópica-- que resalta a lo largo del texto del proyecto. Aunque esa visión no tenga en sí nada de criticable, podría objetarse que el hecho de que el tratado "obligue" a los Estados a adoptar determinadas medidas en forma unilateral, difícilmente asegurará que las mismas lleguen a cumplirse en la práctica.

En síntesis, del examen de este capítulo inicial del proyecto se desprende que los gobiernos tendrán la oportunidad de empezar a definir en el mismo el "estilo" de integración que persiguen y los criterios por los que habrán de inclinarse entre los enumerados en la primera parte de esta nota. Asimismo, e independientemente de la decisión por la que se pronuncien en este sentido, podrían acortar el texto en forma considerable sin perjuicio de sus aspectos sustantivos.

b) Aspectos institucionales

i) Comentarios generales. Los aspectos institucionales resultan siempre los más controvertidos, por plantearse a su respecto interrogantes como el grado de atribuciones que los gobiernos participantes están dispuestos a "ceder", y radicar en ello, precisamente, la principal caracterización del "estilo" que los gobiernos desean imprimir al proceso.

La definición del ordenamiento institucional se torna un tanto más difícil ante la necesidad --planteadas en el mismo proyecto, e indudablemente aceptable para todos los gobiernos-- de que el proceso se desenvuelva en forma gradual y progresiva, ya que no es posible prever los criterios que prevalecerían en el futuro para que tengan cabida en un marco institucional que se establece en el presente. Así, por una parte, parece conveniente evitar la tentación de diseñar instituciones muy afinadas para atender la imagen prospectiva que se tiene de la integración aunque por otra sea aconsejable, sin duda, evitar establecer instituciones tan endebles que carezcan de la eficacia y la autoridad necesarias para impulsar los avances graduales y progresivos de la integración que se buscan.

Por otro lado, al complementar el señalamiento de los objetivos y el grado de atribuciones que se desee confiar a las instituciones regionales, la definición del "estilo" de la integración exigirá tomar alguna decisión sobre el grado de centralización o de descentralización que se considere apropiado para el proceso.

Las consideraciones que se formulan a continuación giran en torno a esos tres criterios: el grado de atribuciones que los gobiernos eventualmente estarían dispuestos a delegar en las instituciones regionales, el grado de centralización de las mismas, y la flexibilidad que recibirán para poder acomodarse a las cambiantes circunstancias derivadas de la propia dinámica del proceso.

ii) El Consejo. Quizás uno de los aspectos más novedosos que encierra el proyecto en cuanto a la composición del Consejo sea el hecho de que en éste puedan participar los Ministros de Estado a cuyo cargo se

/encuentre

encuentre la materia que vaya a ser sometida a consideración regional. Es posible que pueda provocar algunas aprensiones el hecho de que no exista un solo representante de cada gobierno encargado de los asuntos de la integración, pero la experiencia reciente de Centroamérica ha demostrado que los gobiernos pueden coordinar perfectamente el funcionamiento de las distintas entidades que participan en el proceso a través de reuniones periódicas. El proyecto admite implícitamente en este sentido, aunque no aparezca expresado en el texto, que los problemas de la coordinación interna de cada gobierno no deben resolverse a nivel regional por lo que cada uno quedará en libertad de coordinar su funcionamiento dentro del proceso en la forma que mejor le parezca.

El proyecto prevé la posibilidad de que participen "representantes especiales" (Art. 12), con el único requisito de que sean funcionarios públicos, norma que implica cierto riesgo en el sentido de que podría ocurrir que los gobiernos optasen, ante las múltiples ocupaciones de sus Ministros, por designar funcionarios de menor jerarquía, caso en el cual se perdería la intención de que el Consejo sea el órgano supremo de mayor nivel jerárquico.^{2/}

Por otra parte, la posibilidad de que pueda haber representantes gubernamentales permanentes en el Consejo, prevista en el mismo artículo, también presenta la posibilidad de que surja un ente como el Consejo de Representantes Permanentes (COREPER), integrado por funcionarios gubernamentales residentes en Bruselas, de la Comunidad Económica Europea. Si eso fuera lo que se desea será necesario aclarar ampliamente la disposición; porque en la forma que tiene no se comprende bien el papel que correspondería a los representantes gubernamentales "permanentes".

^{2/} Si la intención de esta norma fuera permitir la participación en el Consejo de funcionarios de alto nivel distintos a los ministros, como los Presidentes de los Bancos Centrales o de los Directores de Planificación --algunos de los cuales ya tienen rango ministerial en Centroamérica-- parecería preferible especificarlo concretamente.

Entre las atribuciones del Consejo (Art. 13) podría sugerirse prestar mayor atención a algunas como las que se detallan a continuación. El inciso b) prevé la posibilidad de que el Consejo establezca y mantenga "un sistema permanente de coordinación" interinstitucional, norma que convendría aclarar porque puede dar la impresión de que es el propio Consejo --en vez de la Comisión-- el que tendrá a su cargo las tareas de coordinación. El inciso e) del mismo artículo revela que no se ha podido llegar a una verdadera distribución de poderes entre la Comisión y el Consejo, como sucede en el caso de la Comunidad Económica Europea y en el del Grupo Andino, donde el órgano comunitario está dotado del "monopolio de la iniciativa", y donde corresponde al Consejo aprobar o rechazar las propuestas de la Comisión (o bien modificarlas, pero con aprobación del Órgano Comunitario). En el caso del proyecto que se analiza, el inciso e), y nuevamente el artículo 20, señalan la posibilidad de que "en casos excepcionales" --sin precisar a quién le corresponde calificar dichos casos-- el Consejo puede actuar "sin necesidad de propuesta de la Comisión"; esta disposición contrarresta claramente una de las características principales de un órgano comunitario. Cabe recordar que el monopolio de la iniciativa no constituye supranacionalidad alguna porque no significa poder de decisión sino exclusivamente de proposición.

Este último punto es uno de los que deberá requerir mayor atención de los gobiernos; para ello tendrán que analizar conjuntamente las atribuciones del Consejo y las de la Comisión, para especificar con la mayor claridad posible el grado de poder de que estaría dotado cada uno. De llegarse a la conclusión de que las condiciones en la región no permitirían la existencia de organismos supranacionales, debería procurarse que el órgano comunitario tuviera por lo menos el monopolio de la iniciativa para poder seguir hablando de un órgano de tal carácter.

Dentro del mismo contexto puede evaluarse el inciso f) del artículo 13 por el que se faculta al Consejo para "impartir instrucciones a los demás

órganos e instituciones de la Comunidad", disposición que exige mayor desarrollo puesto que la mayoría de las instituciones regionales de la integración centroamericana tienen como autoridades máximas consejos intergubernamentales ya integrados por funcionarios de la misma jerarquía que los que participarían en el Consejo. Es indispensable aclarar por esa razón la relación que existiría entre el Consejo y los órganos máximos de las instituciones que ya existen. Lo mismo puede afirmarse en lo que respecta a la aprobación de los presupuestos de las instituciones, dado que existen algunas --no sólo el Consejo Monetario Centroamericano-- que se financian con sus propios recursos. Resulta difícil concebir la forma en que el Consejo podría estar facultado para aprobar presupuestos, o partes de ellos, no financiados con recursos propios de la Comunidad. En el fondo, las dos disposiciones comentadas tienden a aumentar el grado de centralización del esquema institucional, aspecto sobre el cual, como ya quedó señalado, los gobiernos habrán de pronunciarse. Para responder a esta interrogante convendría tener presentes las ventajas que ha tenido la existencia de un esquema descentralizado en Centroamérica para la supervivencia misma de la integración en períodos de crisis. En este sentido, el proyecto revela cierta pretensión centralizadora --no sin algunas ambigüedades, como se señala más adelante-- que puede no coincidir con las tendencias observadas en el pasado.

iii) La Comisión. La caracterización de las atribuciones de la Comisión permitirá a los gobiernos centroamericanos definir con mayor claridad las que se muestren dispuestos a delegar en este organismo. Habría dos opciones: 1) la de limitar las funciones de la Comisión a las de promotora, con un "poder de iniciativa" pero no propio, y con la variante de dejar prevista la posibilidad de ir confiándole crecientes atribuciones gradualmente; y 2) la de dotarla de supranacionalidad.

En cuanto a la primera opción, el sentido del órgano comunitario, lejos de configurarse como un ente con poderes supranacionales, sería disponer de

un órgano capaz de expresar el interés de la región en conjunto. Así, de la experiencia de otros sistemas de integración --sobre todo la Comunidad Económica Europea y el Grupo Andino-- se deriva que un órgano de tal naturaleza, dotado de "poder de iniciativa", puede llegar a jugar un papel decisivo dentro del proceso al conjugar en el interés comunitario los intereses preponderantes de todos los actores del proceso. Esta concepción del órgano comunitario lleva implícita, en efecto, la imposibilidad de esperar que los gobiernos individualmente considerados y los grupos organizados del sector privado representen el interés de la región como un todo. Lo que puede esperarse de ellos es que señalen oportunamente sus respectivos intereses, para que de la conjugación de los mismos pueda identificarse en cada una de las decisiones que se adopten el interés regional. El papel del órgano comunitario en un esquema de esta naturaleza consiste en disponer del "poder de iniciativa" necesario para sugerir la adopción de decisiones que contemplen los intereses de todos. Significa ello también que ese poder consistiría fundamentalmente en lo que podría denominarse una "capacidad de anticipación"; es decir, la efectividad de las propuestas del órgano comunitario dependería en gran medida de la previsión anticipada de las pretensiones de todos y cada uno de los participantes. La mecánica de esta conjugación de intereses se basa en que el órgano comunitario propodría, pero no decidiría, mientras el órgano intergubernamental (en este caso el Consejo) no delegase en él atribuciones precisas.

Alternativamente, puede tenerse en mente un órgano comunitario dotado de ciertos poderes supranacionales --como ocurre, por ejemplo, con la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero-- que podría adoptar decisiones sobre ciertas actividades que se le señalarían y serían obligatorias para los gobiernos.

En el proyecto de tratado que se analiza no existe clara pronunciación por ninguna de las dos opciones; la jurisdicción del órgano comunitario propuesto resulta por esa razón bastante ambigua.

Si por ejemplo, se hubiera pensado en un órgano comunitario dotado de poder de iniciativa, pero no de rasgos de supranacionalidad --por lo menos en una primera etapa del proceso-- la Comisión propuesta en el proyecto no reuniría las condiciones requeridas para desempeñar esa función. En primer lugar porque, como se señaló, la Comisión no recibe el monopolio de la iniciativa, y en segundo, porque por la forma en que queda integrada según el artículo 27 ("cinco miembros, nacionales de cada uno de los Estados..." sic) la convierte, de hecho, en un órgano intergubernamental más.

En efecto, el hecho de que la Comisión quede integrada por cinco miembros --uno de cada país participante-- parece significar que se desea tener nacionalmente representado a cada país en su seno, cuando los intereses nacionales deberían estar representados en otra instancia (a nivel del Consejo). Como quedó señalado, si en lo que se piensa es un órgano comunitario dotado de poder de iniciativa, pero no de supranacionalidad, tendría que evitarse decididamente en la Comisión hasta el más remoto vestigio de los intereses nacionales para concentrar la acción en el interés regional exclusivamente. Por eso tiene poco sentido que la Comisión se integre con cinco miembros,^{3/} y de nacionalidades distintas, con lo cual queda convertida de hecho en una especie de Consejo Ejecutivo Permanente del Tratado General que difícilmente puede ajustarse a los criterios de "independencia y carácter regional" señalados claramente en el artículo 33 del proyecto.

En definitiva, y salvo que se pretenda dotar a la Comisión de poderes supranacionales, (en cuyo caso sería perfectamente comprensible que a los gobiernos les preocupase cierta "representación nacional"), sería en el seno del Consejo, y en virtud de la cláusula de la unanimidad mientras no se modifique ese sistema de votación, donde cada gobierno participante

^{3/} Es cierto que el proyecto de tratado prevé en su artículo 28 variar el número de miembros de la Comisión, "en razón del progreso logrado en la coordinación o uniformidad de las políticas económicas y sociales de los Estados y de los avances alcanzados por la Comunidad". Sin embargo, el artículo entraña el riesgo de que, lejos de reducir el número de miembros los países decidan ampliarlo, a medida que aumenten las responsabilidades de la misma.

tendría la oportunidad de oponerse a cualquier propuesta que considerase lesiva para sus intereses. De ser esa la realidad, para nada se necesita que exista "representación nacional" --por muy velada que se encuentre-- en el seno de la Comisión.^{4/}

De lo anterior se desprende que en el proyecto que se analiza la Comisión carecería, en rigor, de "poder de iniciativa" y de las atribuciones imprescindibles para interpretar de hecho el interés de la región como un todo. Por otro lado, como se verá enseguida, el órgano tampoco dispone de poder efectivo.

Se observa, por cierto, un intento de dotar a la Comisión de algunos rasgos de supranacionalidad en el artículo 46 del proyecto, al declarar de "carácter obligatorio tanto para los Estados como para los particulares..." las resoluciones dictadas por la Comisión. De acuerdo con la definición contenida en el propio proyecto de tratado, las resoluciones se definen como decisiones que versan sobre actos que "sean de competencia exclusiva de la Comisión o le hubiesen sido delegadas por el Consejo." En tal virtud, los rasgos de supranacionalidad aludidos se limitan a: 1) los actos "que le sean delegados por el Consejo", y 2) aquellos que, según el proyecto, "sean de competencia exclusiva de la Comisión".^{5/}

^{4/} Debe señalarse, además, que en el pasado nunca se han aplicado criterios muy rigurosos en materia de distribución de cargos ejecutivos en función de nacionalidades. Por otro lado, existe suficiente número de instituciones regionales para asegurar siempre la presencia de por lo menos un nacional de cada país en uno de dichos cargos.

^{5/} Según el propio proyecto, competirían a la Comisión, exclusivamente los siguientes:

- Resolver los problemas que se susciten por dudas de origen de mercancías (Art. 97);
- Comprobar que no se estén produciendo en la región determinados artículos en condiciones adecuadas de calidad, precio y abastecimiento antes de que los gobiernos puedan conceder franquicias para la importación de dichos artículos procedentes de terceros países (Art. 104);
- Resolver otros conflictos de libre comercio (Art. 107);
- La aplicación temporal de mecanismos de salvaguardia derivados de graves dificultades de orden coyuntural (Art. 234); y,
- Conocer consultas de los Estados sobre sus compromisos económicos internacionales antes de que procedan a celebrarlos con terceros estados (Art. 234).

Esos limitados rasgos de supranacionalidad se contrarrestan, sin embargo, inmediatamente, en el artículo 47, donde se prevé la posibilidad de que las decisiones de los órganos sean sometidas a un acto de recepción del derecho interno para que entren en vigor.^{6/}

En igual forma, cuando la contradicción entre la decisión comunitaria y el derecho interno resulte de una norma constitucional, en el proyecto mismo se especifica que antes de adoptar la decisión de los órganos deberá consultarse a un órgano nacional competente para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la medida. Esta especie de veto parece excesivo porque es de suponer que los representantes de los países que aprueben una decisión al nivel del Consejo han de tener conocimiento suficiente del derecho constitucional de sus respectivos países.

Por otro lado, como la Comisión no dispone de más fuerza que la persuasión moral para hacer valer sus decisiones (o, eventualmente, el recurso al Tribunal de la Comunidad) se puede anticipar que cuando las mismas contravinieran lo que a juicio del representante de determinado país fuera de interés nacional, la incidencia de violaciones a las decisiones aludidas podría resultar elevada.

De todo lo anterior se deriva que el proyecto de tratado peca de falta de claridad suficiente sobre las características precisas del órgano comunitario. Si los gobiernos se proponen dotarle de poder de iniciativa, pero no de decisión (salvo cuando el Consejo se lo delegue expresamente), cabría introducir algunas modificaciones al proyecto, como por ejemplo 1) depositar en la Comisión del "monopolio de iniciativa"; 2) cambiar su composición para eliminar sus apariencias de "representación nacional" dejando tres en vez de cinco miembros, por ejemplo; 3) modificar la disposición que hace obligatorio el cumplimiento de las resoluciones de la Comisión por parte de los Estados.

^{6/} Esta decisión implica un claro retroceso con respecto a la situación vigente bajo el Tratado General, donde sólo los protocolos o tratados internacionales eran sometidos a ratificación. De acuerdo con el proyecto de tratado, cualquier decreto, acuerdo o resolución comunitaria requiere, conforme al derecho interno, para su puesta en vigor "de un acto legislativo o de otra naturaleza igualmente obligatorio por parte de cualquiera de aquellos, el Poder u Organismos Ejecutivo correspondiente adoptará cuanto antes las decisiones que le competen.." La posibilidad de demorar acuerdos comunitarios por esta vía sería infinita.

Si, por el contrario, los gobiernos se proponen realmente dotar a la Comisión de poderes supranacionales --lo cual es muy posible que carezca de viabilidad política en las circunstancias actuales--, de todas maneras tendrían que dotarle del "monopolio de la iniciativa", y que eliminar además la disposición contenida en el artículo 47, que obliga a someter las decisiones de la Comisión a un acto de recepción del derecho interno previo a su entrada en vigencia.

iv) El tribunal. De la lectura de los artículos correspondientes al tribunal parece desprenderse que el proyecto de tratado otorga igual o mayor importancia a los mecanismos coercitivos que a los consensuales. La competencia del tribunal (Art. 60) revela, en efecto, que no se trata de un simple órgano contralor de la legalidad, porque es competente para decidir sobre la legalidad de los actos emanados de los demás órganos (inciso a)); para resolver los conflictos entre los Estados miembros (inciso b)); para actuar como árbitro mediante cláusula compromisoria en contratos públicos y privados (inciso c)); para resolver cuestiones de daños y perjuicios (inciso d)), e incluso para conocer recursos en contra de las interpretaciones que se hagan del convenio constitutivo del Banco Centroamericano (Art. 61).

Una vez más, corresponderá a los gobiernos decidir si un órgano con tales atribuciones sería viable en la región, tomando en cuenta no sólo el hecho del alcance de dicha competencia, sino el de que el proyecto otorga fuerza ejecutiva a las sentencias del tribunal (Art. 64). Con ello adquiere este órgano indudablemente mayores poderes que los que se le otorgan al Consejo y a la Comisión, cuyas decisiones deben ser sometidas a control o a recepción del derecho interno. Las sentencias del tribunal tienen en cambio fuerza ejecutiva, sin más.

En resumen, la duda que plantearía la existencia del tribunal sería saber si la interdependencia centroamericana ha alcanzado un grado de intensidad lo bastante elevado para permitir la existencia de una entidad dotada de mayores poderes que cualquiera de los otros órganos previstos en el proyecto.

/Finalmente,

Finalmente, cabe advertir que, de no hallarse ese tribunal dotado de la fuerza necesaria para hacer cumplir sus sentencias (como no lo estaría), cuando alguna de ellas tropezase con la voluntad de alguno de los gobiernos participantes resultaría bien difícil que esa sentencia se cumpliera en su territorio.^{7/}

v) Los demás órganos, organismos e instituciones. Cuando se enumeran los órganos, organismos especiales e instituciones, el proyecto encierra, de nuevo, una aparente incongruencia. Por un lado, la enumeración de instituciones que contiene el artículo 9 excluye algunas de las existentes (como el Instituto Centroamericano de Administración Pública), mientras se pronuncia, al menos tácitamente, por el respeto al ordenamiento vigente de otras (como el Banco Centroamericano de Integración Económica). Por otro lado, se manifiesta la pretensión de centralización a que se aludió anteriormente cuando se faculta al Consejo y a la Comisión para coordinar el funcionamiento de las instituciones aludidas.^{8/} El proyecto lleva implícitas entonces, tensiones conflictivas entre las tendencias a la centralización y a la descentralización sobre lo que nada se decide en definitiva.

En el caso del Consejo Monetario Centroamericano, se propone un avance importante al otorgársele personalidad jurídica (Artículo 74), pero no se aprovecha la oportunidad para dejar establecido que dicha personalidad jurídica será ejercida por su Secretaría Ejecutiva con arreglo a los lineamientos que le señale el propio Consejo Monetario, lo cual parece indispensable, si se tiene en cuenta que el Consejo es un órgano colegiado que sólo se reúne de vez en cuando.

Parecería aconsejable, por último, que los gobiernos examinaran y se pronunciaran sobre la creación de nuevas instituciones. En el

^{7/} Cabe recordar, en este sentido, el precedente de la Corte Centroamericana de Justicia de 1910.

^{8/} Otra manifestación de la pretensión centralizadora se encuentra en el artículo 87, cuando se señala la posibilidad de que el Consejo introduzca reformas a los estatutos o convenios constitutivos de las instituciones existentes.

proyecto se prevén dos nuevas, la contraloría de la comunidad y el comité económico y social cuya definitiva instalación debiera evaluarse en atención a las funciones que se espera desempeñen. En cuanto a la primera, parece conveniente que se cumpla la función a la que se destina, sobre todo si se dispone del presupuesto comunitario correspondiente. Pero surge la duda de si será necesario crear una institución permanente con este propósito, cuando existiría la alternativa --por lo menos en una primera instancia-- de recurrir a una firma de auditores de reconocido prestigio, y aceptable para el Consejo, que podría revisar las cuentas de la Comunidad con la periodicidad que se juzgase conveniente.

En cuanto al Comité Económico y Social, que llenaría el propósito de aumentar la participación de los sectores mayoritarios de la población centroamericana en las actividades de la integración, la pregunta que debería tratar de responderse es si con la simple creación de una institución se cumpliría esta finalidad. Como por el escaso grado de desarrollo político de sus sociedades, los sectores mayoritarios son en Centroamérica los menos organizados, no parece suficiente abordar el problema de la participación mediante la simple apertura de canales de acceso que luego no van a ser aprovechados, precisamente por la falta de organizaciones representativas de que adolecen esos sectores. La experiencia indica a este respecto que los sectores relativamente organizados han participado en el proceso de integración sin necesidad de canales formales de acceso, como ha sido el caso de los empresarios centroamericanos. En vista de ello, la apertura de un canal formal de participación sería mejor aprovechado de seguro por los sectores más organizados, dejándose sin solución el problema de la participación desequilibrada exhibida por el proceso, aspecto sobre el cual se anotaron algunos comentarios en la primera parte de esta nota.

3. Mercado Común

a) Perfeccionamiento del mercado común, unión aduanera y unión monetaria

El proyecto de tratado incluye en la tercera parte el régimen de intercambio, la armonización tributaria, la equiparación y política arancelaria, la unión aduanera y la unión monetaria.

En lo que al régimen de libre comercio se refiere, se ha conservado en alto grado el ordenamiento del Tratado General de Integración Económica Centroamericana ^{9/} --bajo el que se rigió el intercambio comercial en la década de los sesenta con tres cambios apreciables.

En primer lugar, el de los órganos a cuyo cargo se confía la dirección y la reglamentación del libre comercio; quizás con intención se equipara en el proyecto de tratado la Comisión al Consejo Ejecutivo del Tratado General, aunque aquélla reúne algunas características de un órgano comunitario.

En segundo lugar, en el proyecto de tratado no se contemplan --o se tratan en forma insuficiente--, dos situaciones previstas en el Tratado General: la del caso en que los impuestos al consumo, la producción o venta se constituyan en gravámenes discriminatorios al libre comercio, y la del procedimiento para la resolución de conflictos. Por lo que al primer aspecto se refiere --la forma de normar el establecimiento de impuestos internos al consumo para que no interfieran con el régimen de libre comercio-- cabe recordar que se trata de uno de los aspectos más conflictivos de los años sesenta. En el proyecto de tratado, sin embargo, no se contempla la forma de abordar esta eventualidad, tal vez porque se piensa resolverla a través del programa de armonización tributaria. ^{10/} Por lo que respecta al segundo --la resolución de conflictos-- el artículo 107 señala que la Comisión resolverá los problemas que se susciten en materia de libre comercio. Sin embargo, apartándose

^{9/} Varios artículos del proyecto de tratado están casi literalmente transcritos del Tratado General. Por ejemplo, los artículos 39, 93, 97, 98, 101, 102, 103 y 104. Trátase de un ejemplo más de como el proyecto elaborado por el CAN contiene normas de procedimiento que van mucho más allá de lo requerido por un tratado marco.

^{10/} Sin embargo, según las disposiciones del mismo proyecto, a los Estados se les fija un plazo de cinco años para cubrir la primera etapa del programa de armonización tributaria, y considerablemente más tiempo para avanzar en la segunda, que comprende la armonización de tasas.

del estilo de la mayoría de los artículos del proyecto --de exagerado desarrollo para un tratado marco-- no se proporciona a la Comisión orientación alguna sobre los procedimientos a seguir para acatar este mandato. Cuando menos, cabría sugerir que se incluyese en el proyecto alguna indicación en el sentido de que el Consejo, a propuesta de la Comisión, habría de aprobar un reglamento sobre la materia.

En tercer lugar, en el proyecto se rectifica una de las fallas de las que, sin duda, adolecía el Tratado General: la inflexibilidad con que obligaba al mantenimiento del régimen de libre comercio a toda costa. En el proyecto de instrumento que se analiza se contemplan numerosas excepciones legales a dicho régimen: así, no gozan de libre comercio los productos iguales elaborados por plantas distintas de las acogidas al sistema de programación industrial (Art. 91); puede limitarse el libre comercio en función de requisitos de origen; de normas sobre competencia; en función de la política de desarrollo equilibrado; para corregir desajustes en el intercambio, y en razón de las múltiples cláusulas de salvaguardia que se incorporan al proyecto (Art. 92).^{11/} Finalmente, se prevén medidas restrictivas al libre comercio por razones de sanidad, seguridad o policía (Art. 93) y en casos de calamidades públicas (Art. 103).

Nuevamente corresponde a los gobiernos determinar si los mecanismos de excepción al régimen de libre comercio resultan adecuados al tipo de integración que se persigue, aun cuando pareciera adecuada la política de no hacer del libre comercio un fin per se y de prever las salvaguardias justificables.

Lo referente a la armonización tributaria parece bien concebido en términos generales aunque podría señalarse en primer término, que el alcance del programa descrito en el Artículo 110 podría resultar excesivamente ambicioso, puesto que cubre casi la totalidad de los tributos establecidos en cada uno de los países. En los mismos Estados Unidos de Norteamérica existen importantes diferencias en los sistemas impositivos de los distintos estados de la unión, e incluso entre municipalidades o condados dentro de un mismo estado. Por otro lado, la Comunidad Económica Europea ha limitado su

^{11/} Una de dichas cláusulas --la del artículo 233-- institucionaliza las actuales autorregulaciones en el comercio de los llamados "productos sensitivos", al permitir la regulación temporal del intercambio "en caso de graves dificultades de orden coyuntural que se originen en algún sector importante de la actividad manufacturera".

programa de armonización fiscal a un reducido número de impuestos, entre los que se destaca el referente al valor agregado. Teniendo presentes estas circunstancias, tal vez sería preferible mantener el programa de armonización y unificación tributaria de Centroamérica a lo estrictamente necesario para la buena marcha del proceso conforme avance en sus distintas etapas.

En segundo lugar, cabe alguna duda sobre la conveniencia de limitar la primera etapa del proceso de armonización tributaria a la adopción de reglas uniformes, esperando hasta la segunda (transcurridos cinco años) para iniciar la armonización de tasas uniformes. No se debe olvidar que Centroamérica ya cuenta con un mercado común en etapas relativamente avanzadas, y que la armonización --e incluso uniformización-- de algunas tasas debería iniciarse cuanto antes, simultáneamente con la adopción de reglas uniformes en cuanto al concepto del gravamen, su base de cálculo, reglas para su determinación, etc. Llama la atención en tercer lugar, que en el proyecto no se contemple la posibilidad de que los países de menor desarrollo relativo mantengan --sobre una base muy selectiva-- tasas menores en algunos tributos como una forma de atraer nuevas inversiones.^{12/} Ello sería consistente con las políticas enunciadas a lo largo del proyecto, en el sentido de otorgar atención prioritaria al desarrollo equilibrado.

En cuanto a la equiparación y a la política arancelaria, cabría insistir en lo ya señalado al principio de esta nota, en el sentido de que el articulado quizá se pasa de prolijo para un tratado marco. En lo sustantivo, el proyecto le da continuidad al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación e incorpora la idea tantas veces propuesta durante los últimos años --pero nunca puesta en vigor-- de establecer un mecanismo que permita modificar los aranceles comunes

^{12/} Este mecanismo resultaría especialmente atractivo si se combinara con otro de compensación fiscal mediante el cual los países de mayor desarrollo relativo transferirían recursos a los demás. Por otro lado, se podría argumentar que la forma de atender los desequilibrios en la región es a través de incentivos fiscales y no a través de tasas diferenciales en los impuestos. Sin embargo, el mismo proyecto es tan generoso en la concesión de incentivos --aspecto que se comenta más adelante--, que el otorgamiento de tratamiento especial a los países de menor desarrollo podría tener escaso valor.

de manera rápida y flexible (Art. 120).^{13/} Asimismo, el proyecto contiene el elemento nuevo de la gradual y progresiva adopción de un arancel común para las exportaciones (Art. 121), aspecto que no parece de extrema urgencia por lo menos hasta que se constituya una unión aduanera perfecta sin controles de ninguna especie entre las fronteras que separan los países.

Al examinar la parte del proyecto relacionada con la unión aduanera, vuelve a parecer dudosa la necesidad de determinar con tanto detalle sus características, sus condiciones de funcionamiento y sus etapas. Es muy posible que no haya sido enteramente accidental el deseo de justificar, en el propio instrumento, la "importancia y propósitos" de la unión aduanera (Art. 125), puesto que existen dudas de que se necesite absolutamente para el cumplimiento de los objetivos del proyecto, por lo menos en sus primeras etapas. Es más, sin desconocer las ventajas que depararía la unión aduanera para darle fluidez al comercio, habría que admitir incluso la posibilidad de que el establecimiento de un solo territorio aduanero regional, con libre movilidad de productos sea cual fuere su origen, podría en alguna forma obstaculizar la profundización del proceso de integración. Así, por ejemplo, de no existir una programación efectiva, se correría el riesgo de que no sólo la producción se concentrase en los países comparativamente más avanzados, sino que también la prestación de servicios.

Por otro lado, el establecimiento de una unión aduanera en los términos previstos en el proyecto entraña la creación de una entidad con bastantes rasgos de supranacionalidad: el servicio aduanero centroamericano. He aquí, de nuevo, un elemento sobre el cual los gobiernos deberán pronunciarse oportunamente; y es más, según el proyecto, dicho servicio aduanero

^{13/} Conviene aclarar que ello no entrañaría ceder supranacionalidad al órgano comunitario, sino que los poderes legislativos de los países tendrían que delegar, dentro de cierto límite, algunas atribuciones a sus respectivos poderes ejecutivos, representados, en este caso, por el Consejo. Sin embargo, faltaría determinar si esta eventual delegación de poderes sería amplia o restringida. Por ejemplo, los gobiernos podrían dudar entre facultar al Consejo para que "acuerde el establecimiento de otros mecanismos, o medidas que sean necesarias para regular el comercio con terceros países..." (inciso c) del Art. 120).

centroamericano habría de crearse durante la primera etapa de la unión aduanera (Art. 129), disposición un tanto discutible si se toma en cuenta que, por lo menos en esa etapa, se podrían lograr avances en el libre comercio de productos originarios de terceros países sin tener que regionalizar por fuerza el servicio aduanero.

Es muy posible, en efecto, que una forma de ir ensayando gradualmente la viabilidad y las ventajas de una unión aduanera fuera elegir productos (no "programas", como señala el Art. 128) que gozarían de libre comercio, independientemente de su origen. Entre los criterios aplicables a la selección de dichos productos se podrían tener presentes el de la economía que significase efectuar importaciones globales, el de que se dirigiesen a un solo puerto de destino (en vez de importaciones parciales a recibir en distintos puertos), y el de la facilidad con que se pudiera idear una fórmula de distribución de los gravámenes arancelarios recaudados sobre el producto de que se tratase entre todos los países de la región.^{14/}

Finalmente, en el inciso b) del Artículo 132 se establece la creación de un fondo comunitario especial "con los recursos provenientes de los derechos aduaneros", pero en ninguna parte del proyecto se aclara el alcance y las características de dicho fondo, ni si éste tiene algo que ver con el "Fondo Comunitario Centroamericano" a que se refiere el Artículo 280.

La parte del proyecto relacionada con la unión monetaria recoge, en su esencia, las disposiciones del Acuerdo Monetario Centroamericano suscrito el 24 de agosto de 1974. El elemento nuevo --y tal vez discutible-- es que al Consejo (no al Consejo Monetario Centroamericano a que alude el Art. 74, sino "el órgano máximo de la Comunidad") correspondería "adoptar las medidas necesarias para alcanzar ... la unión monetaria" (Art. 137). El proyecto no aclara por completo la forma en que quedaría integrado el Consejo para estos propósitos, aunque sí señala que del mismo formarían parte los presidentes de los Bancos Centrales.^{15/}

^{14/} Entre los productos que sin duda se podrían incluir en un primer ensayo de unión aduanera parcial están aquellos que no causan gravamen alguno de importación.

^{15/} El proyecto se limita a señalar en su Artículo 12 que el Consejo "se integrará con los titulares de los Ministerios de cada Estado bajo cuya competencia se hallen, según el Derecho interno, los asuntos a tratar en cada reunión". En algunos países de la región los Bancos Centrales gozan de total autonomía, de manera que no existe un Ministro de Estado que tenga competencia sobre este tema; en otros, sería el Ministro de Hacienda o Finanzas, bajo cuya jurisdicción nominal se encuentre la banca central.

Cabría señalar que, como alternativa a los siete artículos que constituyen el capítulo denominado "Unión Monetaria", el proyecto podría limitarse a señalar las grandes orientaciones del proceso, a reconocer la validez de los acuerdos interbancarios existentes --así como por aprobar en el futuro-- y a otorgar personalidad jurídica al Consejo Monetario Centroamericano y a su Secretaría Ejecutiva.

b) Movilidad de factores

El elemento más importante de la serie de ellos contemplados en el proyecto en materia de movilidad de factores es sin duda la circulación de personas y prestación de servicios, tema muy discutido y que incluso ha sido la causa de fricciones entre países en el pasado, pero que es de la más alta importancia para algunos gobiernos dentro del marco de la integración.

Desafortunadamente, el proyecto podría exacerbar las inquietudes que existen en torno a este tema. Quienes temen efectos adversos de una inmigración indiscriminada podrían desconfiar de la letra del proyecto cuando se lee, por ejemplo, "es de interés para la Comunidad la libre circulación de los trabajadores centroamericanos en el territorio de los Estados miembros..." (Art. 150); "los trabajadores centroamericanos tendrán las mismas obligaciones y gozarán de los mismos derechos civiles y laborales que los nacionales del Estado miembro donde presten sus servicios" (Art. 151); o "los nacionales de los Estados miembros podrán establecerse en el territorio de cualquiera de ellos con el objeto de realizar actividades no asalariadas o de promover, constituir y administrar empresas en las condiciones determinadas por la legislación interna del respectivo país". (Art. 156). En cambio, quienes tienen especial interés en que se adopten medidas efectivas para facilitar la libre circulación de personas pueden pensar que esta parte del proyecto está desprovista de los instrumentos y los mecanismos necesarios para que los propósitos enunciados se cumplan. La única obligación que se establece en el proyecto va dirigida al órgano comunitario en el sentido de que deberá proponer al Consejo "programas generales o especiales para la supresión de las limitaciones a la libre

/prestación

prestación de los servicios" dentro de un término de dos años. Sin embargo, no se fija plazo alguno para que el Consejo ponga en práctica las propuestas de la Comisión.

Por otro lado, el Artículo 149 ofrece una especie de "cláusula de salvaguardia" a cualquier disposición que eventualmente se adopte, al prever excepciones a la libre circulación "salvo lo dispuesto en las correspondientes legislaciones internas por razones de salubridad, orden público, seguridad o interés nacional." No queda aclarado en el proyecto de tratado quién comprobaría si se están dando uno de dichos extremos, o cómo éstos se definen.

En todo caso, las decisiones que eventualmente pudieran adoptarse al respecto no sólo entrañan consideraciones de índole política --sobre las cuales sólo los gobiernos podrían pronunciarse-- sino también la gradual armonización de la remuneración del factor trabajo, aspecto que se aborda, someramente, en el Artículo 177. De ahí que en cualquier debate sobre la libre circulación de las personas se necesiten tomar en cuenta las previsiones que contiene el mismo proyecto sobre políticas de empleo y de trabajo.

A continuación se presentan algunas observaciones menores sobre el capítulo del proyecto relacionado con la libre circulación de personas. En primer término, la Sección II, denominada "Los Trabajadores", no aclara las características de las personas incluidas en este término. El último párrafo del Artículo 154, en el que se alude a "cupos o contingentes de mano de obra que pueden ser admitidos", contradice el espíritu de los artículos anteriores al prever una movilidad administrada, en vez de una libre circulación. Finalmente, tampoco se aclara en el Artículo 148, al describir el régimen general, si dicha disposición se refiere a los turistas o a cualquier tipo de migrante temporal.

4. Políticas sectoriales

Un análisis del contenido de la cuarta parte del proyecto de tratado --políticas de la comunidad-- apoya las consideraciones generales formuladas en la primera sección de esta nota. Así, con alguna excepción --la política industrial por ejemplo-- el articulado se ha redactado con una ambigüedad y un grado tal de generalidad que pocas observaciones específicas pueden hacerse. La mayoría de los conceptos enunciados no tienen en sí nada objetable --por el contrario, todos prácticamente son aceptables como objetivos-- y la única duda que cabría plantearse es hasta qué punto resulta apropiado listarlos en un tratado marco. Por estas consideraciones sólo se presentan comentarios muy escuetos como complemento de lo señalado.

Una de las partes del tratado que mejor ejemplifica el tal vez excesivo énfasis que se pone en declaraciones de intenciones, enumeración de objetivos, y carencia de mecanismos e instrumentos específicos para convertir dichas declaraciones en acciones es la vinculada con la política social. Se enumeran, en efecto, objetivos generales de la misma, y otros más específicos sobre empleo, trabajo, previsión y seguridad sociales, salud, alimentación y nutrición, vivienda, cultura y educación.

Entre los compromisos que se enuncian figuran, por ejemplo, los de incrementar las oportunidades de trabajo para tratar de alcanzar el pleno empleo y de hacer partícipes a los trabajadores de los beneficios que resulten del incremento en la productividad (Art. 172); los de garantizar el derecho de asociación libre para la protección de los intereses gremiales (Art. 173); de otorgar adecuada protección contra todo acto de discriminación que menoscabe la libertad sindical (Art. 179); de extender la cobertura y ampliar las prestaciones de la seguridad social (Arts. 184 y 185); de reducir los índices de morbilidad y mortalidad (Art. 186); de mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población centroamericana (Art. 189), y de diseñar, en fin, "una política sobre cultura y educación orientada a asegurar que todos los habitantes de la Comunidad adquieran, entre otras cosas, los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para formarse una clara conciencia centroamericanista". (Art. 192)

Los mecanismos e instrumentos específicos que se mencionan para obtener tan amplios propósitos se reducen, sin embargo, a un inconcreto "servicio regional para facilitar el conocimiento de la oferta y demanda de trabajo",^{16/} y al compromiso de las autoridades de salud pública de los Estados miembros "de actuar en forma conjunta en los puntos fronterizos". (Art. 188).

La sección del proyecto de tratado referente a la política agrícola abunda asimismo en enunciados de objetivos y de intenciones, y delimita los campos de acción que se someterían a tratamiento conjunto (de acuerdo con el artículo 199, quedaría sometida prácticamente toda actividad vinculada con este sector).

Con todo, se sugieren algunos mecanismos de tipo regional para la instrumentación de una política de desarrollo integrado, incluyendo la adopción de mecanismos financieros de carácter regional (Art. 202), algunas normas para una política conjunta de comercialización de productos agrícolas (Art. 203), la posible adopción de un régimen regional de estímulos al desarrollo agrícola (Arts. 207 y 208)^{17/} y la regulación del intercambio de dichos productos. Por lo que respecta a este último punto, cabría señalar que el proyecto de tratado se aparta un tanto del régimen de libre comercio que operó durante los años sesenta al limitar el intercambio de granos básicos principalmente a los organismos estatales encargados de la política de estabilización de precios. Esta medida limitativa --pero pragmática-- al libre comercio de granos ha sido motivada sin duda por los problemas a que ha dado lugar ese intercambio durante los últimos años, y a las dificultades de poner en plena vigencia el Protocolo Especial sobre Granos que se suscribió en Puerto Limón, Costa Rica, en 1965.

^{16/} Art. 176. Este servicio regional daría preferencia, sin embargo, a la mano de obra calificada, cuando podría pensarse que las necesidades de información son más apremiantes para la mano de obra no calificada.

^{17/} En el artículo 207 no se explica en qué consistiría el régimen de estímulos al desarrollo agrícola, aunque del inciso c) del artículo siguiente (208) parece deducirse que, por lo menos en parte, se estaría pensando en incentivos fiscales. Cabría alguna duda sobre lo aconsejable de una política de esta índole, si se tiene presente la experiencia obtenida de los incentivos fiscales al desarrollo industrial durante los últimos quince años.

La sección sobre política industrial se aparta del criterio a que parecen ajustarse las otras relacionadas con políticas sectoriales, al establecer instrumentos con un detalle quizá exagerado --propio más bien de instrumentos derivados del tratado marco, pero no del tratado mismo--, y ello cuando en otras partes del tratado no se sugieren ni siquiera los lineamientos más generales de los instrumentos a emplear en el futuro para la consecución de los objetivos sectoriales enunciados.

Así, por ejemplo, en el tratado establece desde ya no sólo que se continuarán otorgando incentivos fiscales al desarrollo industrial --política de por sí controvertible--, sino que describe el ámbito de aplicación de dichos incentivos y se señalan los criterios que deberán seguirse en la formulación del régimen respectivo. En igual forma, el tratado describe detalladamente ciertos instrumentos para impulsar las industrias básicas y concretar acuerdos por ramas industriales. Sin prejuzgar los posibles méritos o inconvenientes del instrumental propuesto --en términos generales bien concebido y orientado a rectificar algunas de las principales fallas resultantes de la aplicación del Régimen de Industrias de Integración-- se podría pensar en el riesgo de que la discusión de este aspecto complicará innecesariamente la negociación del tratado marco.

Para terminar, cabe considerar que parecería redundante entrar al análisis del articulado de todos los sectores que cubre el tratado, puesto que a todos podría aplicarse el tipo de comentario que acaba de hacerse.

III. CONSIDERACIONES FINALES

El proyecto preparado por el CAN habrá de ser sumamente útil para que los gobiernos aprueben un tratado que reúna los elementos de viabilidad "técnica y política" a que alude la Declaración de los Jefes de Estado citada en la primera parte de esta nota. La negociación de un tratado, con base en el proyecto, parecería factible una vez que los gobiernos hayan precisado sus puntos de vista sobre algunos de los temas centrales examinados a lo largo de esta nota.

Concretamente, en las páginas que anteceden se han formulado consideraciones que pueden contribuir a facilitar la adopción de esos puntos de vista, y el análisis posterior del proyecto de tratado. Dicho análisis, que deberá aportar las orientaciones gubernamentales susceptibles de acomodar el proyecto al estilo de integración que los gobiernos persiguen, podría organizarse de la siguiente manera:^{1/}

a) Examen de la viabilidad política del proyecto, lo cual, a su vez, exigiría un amplio debate sobre: 1) los objetivos que los gobiernos persiguen a través del movimiento integrador, y 2) la voluntad que exista de delegar algunas atribuciones en las instituciones regionales.

Este debate concretaría el alcance y la profundidad que los gobiernos desearían imprimir al proceso, por lo menos en su próxima fase. Asimismo, permitiría detectar si los gobiernos desean impulsar un proceso de corte incremental con metas, etapas y plazos prefijados, o prefieren un enfoque más pragmático y menos rígido, a base de impulsar avances de la integración a medida que lo permitan y aconsejen las circunstancias, sin que necesariamente medie un concepto globalista predeterminado. En tercer lugar, aclararía si se pretende someter muchas actividades a tratamiento conjunto simultáneo, o se prefieren elegir, en una primera etapa, las más ligadas a los beneficios

^{1/} Este análisis podría realizarse en la Reunión de Ministros de Economía, Ministros de Hacienda, Ministros de Relaciones Exteriores y Presidentes de Bancos Centrales que se convocará próximamente.

inherentes a un mercado ampliado.^{2/} Finalmente, este tipo de análisis permitiría determinar las características (el grado de centralización o descentralización) y atribuciones del ordenamiento institucional requerido para asegurar el cumplimiento de los compromisos regionales a adquirir.

b) Examen de la capacidad de respuesta del proyecto a los múltiples problemas que tiene planteado el proceso de integración en la actualidad.

Un debate sobre este tema exige un consenso previo sobre los principales elementos que configuran la "crisis" de la integración centroamericana, para examinar después si en el tipo de integración que surgiría como consecuencia de la suscripción del tratado se podrían resolver dichos problemas.

No cabe duda que en el proyecto se toman en cuenta algunos de los principales problemas que han obstaculizado avances a la integración en el pasado, la participación desigual de los beneficios atribuibles a la integración entre países, la falta o la deficiencia de coordinación de políticas, la rigidez demostrada por los principales instrumentos de la integración, y la reducida participación de distintos estratos de la población en el proceso. Sin embargo, los gobiernos tendrían que determinar si los instrumentos y mecanismos previstos en el proyecto de tratado permitirían corregir tales fallas en forma más efectiva a la lograda hasta ahora.

^{2/} Dichas áreas se podrían identificar en función de que reúnan las siguientes características: 1) reporten economías de escala, como claramente ocurre en el sector manufacturero, en la investigación tecnológica, la comercialización y procesamiento de productos agrícolas, la operación de determinadas empresas de servicio público (líneas aéreas, por ejemplo), etc.; 2) reporten beneficios indirectos, muy vinculados con las economías de escala; y, 3) contribuyan a reducir la vulnerabilidad de las economías de la región, como ocurriría con numerosas iniciativas en materia de política económica externa.

c) Análisis de la capacidad de respuesta del proyecto a las expectativas que cada país cifra en la integración. Lógicamente, cada país examinará el proyecto de tratado desde su propia perspectiva nacional para tratar de determinar la medida en que dicho proyecto responde a las esperanzas que el país tiene puestas en el movimiento integrador. Probablemente sea este el tipo de examen que resultará más fácil de precisar para los gobiernos, ya que, de hecho, las discusiones que se están realizando al nivel de cada país en torno al proyecto de tratado se llevan a cabo con este criterio.

d) Definición del tipo de instrumento jurídico que se desea. Los gobiernos tendrán que definir si desean un tratado marco, que contenga normas de tipo general y se confía su desarrollo posterior a los órganos de la comunidad; o si prefieren un instrumento de tipo normativo como el Tratado General. En el proyecto se combinan esos dos enfoques.

e) Eliminación de las incongruencias del proyecto. Definidos los puntos que anteceden, resultaría relativamente sencillo eliminar algunas incongruencias que se observan. En este sentido, se podrán delimitar con mayor claridad las atribuciones que competen a los gobiernos y las que delegarían en las instituciones regionales; se podrá lograr mayor equilibrio entre el enunciado de objetivos y de intenciones, por un lado, y los mecanismos de que se dispone para su cumplimiento, por otro (ya sea reforzando los mecanismos para que estén acordes con los enunciados, o reduciendo el alcance de los enunciados para que estén acordes con los mecanismos); podrán equilibrarse mejor las responsabilidades que se encomiendan a las instituciones regionales y los poderes que se les delegan para asegurar el cumplimiento de las decisiones comunitarias; esclarecerse la interrelación entre el derecho comunitario y el derecho interno de cada país; y acomodarse, en fin, el tratado al estilo del proceso de integración que se persigue.

